

RAUL DE LUZENBERGER

*(Funzionario della Comunità Europea – D.G. Relazioni esterne;
Associato di Politica comunitaria nell'Istituto Universitario
"L'Orientale" di Napoli)*

IL PROGRAMMA TACIS ED IL FINANZIAMENTO DELLE GRANDI OPERE INFRASTRUTTURALI NELL'EUROPA DELL'EST

SOMMARIO: 1. – Introduzione. 2. – Interscambio e fabbisogno di infrastrutture ad Est. 2.1. – Le città e l'industria. 2.2. – La situazione attuale dell'interscambio. 2.3. – I flussi attuali di trasporto. 2.4. – L'energia. 2.5. – Il fabbisogno di infrastrutture. 3. – Il Programma Tacis e l'intervento dell'UE nelle infrastrutture. 3.1. – Il programma Tacis nelle sue diverse fasi. 3.2. – Le forme di intervento. 3.3. – Come impostare un nuovo programma?

1. Introduzione.

Vorrei ringraziare il prof. Fanara per avermi invitato a questo convegno ed avermi dato ancora una volta l'opportunità di parlare dell'Europa dell'est e dei programmi della Comunità per questi paesi.

Il quadro generale di riferimento su cui sono basate le relazioni tra l'Unione Europea ed i Paesi dell'ex Unione Sovietica è dato a tutt'oggi dall'accordo di partenariato e cooperazione (APC). Questo accordo comprende vari capitoli che toccano i diversi aspetti delle relazioni bilaterali. Esso prevede anche strutture comuni responsabili dell'applicazione dell'APC.

La sede più importante e politicamente rappresentativa di dibattito è il Consiglio di cooperazione. A livello tecnico gli incontri si svolgono all'interno di quattro sottocomitati. Ad esempio, il IV sottocomita-

to si occupa di trasporti ed energia. Esiste infine un livello più elevato ma ancora tecnico di dibattito, il Comitato di Cooperazione.

L'assistenza tecnica dell'UE viene svolta, almeno in teoria, in supporto all'azione di cooperazione e nell'ambito dell'ACP.

Per la Russia, infine, esiste una struttura particolare legata al suo ruolo di partner globale, che si sviluppa attraverso quattro azioni comuni UE-Russia definite spazi comuni.

Tacis è il più grande programma di assistenza tecnica per i paesi dell'Europa Orientale. Il 2003 è un anno particolare per questo programma perché è cominciata una riflessione sulla sua nuova fase per gli anni successivi al 2006. Quest'anno la Commissione ha anche lanciato l'iniziativa per una "Politica Europea di vicinato", che si svilupperà attraverso una serie di piani di azione che, a partire da settembre, saranno preparati per alcuni Paesi dell'Est europeo (Moldavia e Ucraina) e del Nord Africa (Giordania, Tunisia, Marocco, Israele, Autorità Palestinese).

A questa iniziativa politica non corrisponde per il momento un programma di aiuti da parte dell'Unione Europea che tenga conto delle nuove prospettive. La riforma del programma Tacis costituirà senz'altro un momento importante di riflessione su queste tematiche. In questo intervento mi riprometto di dare un contributo al dibattito esaminando gli aspetti relativi all'investimento in infrastrutture ed ai necessari adattamenti del programma Tacis a questo scopo.

2. Interscambio e fabbisogno di infrastrutture ad Est.

La prima domanda da porsi nell'esaminare questi aspetti è evidentemente qual è la dimensione dei fabbisogni e su quali investimenti si dovrà concentrare l'attenzione dell'Unione Europea sia per rispondere ai bisogni prospettici dell'area sia per soddisfare i nostri interessi strategici.

Se si guarda alle statistiche del trasporto interno nei paesi dell'Est, ad esempio della Federazione russa, è difficile ipotizzare l'esistenza di deficit infrastrutturali che l'investimento è chiamato a colmare. La realtà statistica che si ha di fronte è quella di una forte

contrazione del trasporto interno rispetto agli ultimi anni dell'Unione Sovietica, sia per ragioni di declino economico che per l'aumento, spesso ingiustificato, delle tariffe (Grafico 1).

Per esaminare la situazione effettiva, occorre individuare innanzitutto i punti nodali o centri di attrazione del sistema di trasporto. L'intensità dei traffici tra i nodi e le necessità infrastrutturali legate alla loro connessione fornisce una base di valutazione dei fabbisogni effettivi.

Grafico 1
Trasporto totale interno: Federazione Russa
(miliardi di tonnellate chilometro)



Fonte: OCSE: Evolution of Transports

2.1 Le Città e l'industria.

Un modo semplice ed intuitivo, ma al contempo efficace, per individuare i centri nodali di attrazione di un modello di trasporto pan-europeo è quello di esaminare una carta d'Europa di notte. Il livello di luminosità dei vari agglomerati urbani dà infatti una prima indicazione visiva della popolosità e del livello di sviluppo economico di queste aree.

In Europa occidentale esistono molte aree di intensa luminosità. Alcune di esse sono molto diffuse, ad esempio la grande area che si estende dal Belgio al Nord Italia, altre invece sono puntuali e rappresentano grandi centri urbani (Parigi, Londra) circondati da aree in cui la popolazione e l'attività economica sembrano essere relativamente meno concentrate. Ad est si estende invece un grande vuoto. All'interno di esso si distinguono alcuni piccoli punti di scarsa luminosità, e due grandi conglomerati urbani che ad occhio sembrano avere la stessa dimensione di Londra e Parigi. Si tratta di Mosca e di San Pietroburgo, che costituiscono quindi centri naturali di attrazione di un modello di trasporto dell'Europa dell'Est.

La mappa notturna dell'Europa fornisce solo una misura euristica, a cui occorre trovare conferma attraverso valutazioni quantitative.

Tabella 1

	GDP per capita (PPP US\$) 2001
Svezia	24,180
Olanda	27,190
Belgio	25,520
Danimarca	29,000
Gran Bretagna	24,160
Finlandia	24,430
Francia	23,990
Germania	25,350
Italia	24,670
Ungheria	12,340
Slovacchia	11,960
Estonia	10,170
Lituania	8,470
Lettonia	7,730
Belarus	7,620
Russia	7,100
Romania	5,830
Ucraina	4,350
Kazakistan	6,500
Moldavia	2,150

Fonte: UNDP Human Development Report 2003

Una misura dell'importanza relativa delle singole concentrazioni urbane su scala europea può essere ottenuto a partire dai dati delle Nazioni Unite sulla popolazione delle aree urbane. Moltiplicati per il PIL *pro capite*¹, questi dati forniscono una stima dell'importanza economica delle principali aree urbane in Europa².

Dai risultati emerge l'importanza in Europa di Londra e Parigi. Si nota anche il progressivo affermarsi ad est dell'agglomerato urbano di Berlino. Esso è già al secondo posto per importanza a livello europeo, ma resta inferiore di più del 50% in termini di prodotto interno lordo ai primi due centri urbani.

Tabella 2
Possibili centri per un modello gravitazionale in Europa

EUROPA						
Città*	Comune		Area Urbana		Importanza economica	
	Anno	Totale	Anno	Totale	Rango	Totale (bn \$ PPP)
Germania						
BERLINO	1999	3386667	-	-	2	90
Francia						
PARIGI	1990	2152329	1990	9319367	1	190
Regno Unito						
LONDON - Greater	1996	7074265	-	-	1	190
Svezia						
STOCCOLMA	1999	743703	1999	1643366	4	36
Italia						
ROMA	-	-	1995	2648843	3	65
Russia						
MOSCA	1999	8297056	1999	8537700	3	65
St Petersburg	1999	4678102	-	-	4	36

Fonte: elaborazione su dati Nazioni Unite (Urban population statistics e Human Development Report)

¹ Idealmente si dovrebbe utilizzare il dato relativo al PIL dell'area urbana presa in considerazione. Per mancanza di dati affidabili, si è utilizzata una misura del PIL procapite nazionale, che probabilmente sottostima fortemente il PIL procapite delle aree urbane. La misura del PIL procapite utilizzata è quella a parità di potere d'acquisto. Essa facilita le comparazioni internazionali e dà una migliore misura del potenziale di consumo rispetto al normale PIL pro capite. Essa ha però il difetto di sovrastimare il potere d'acquisto in valuta estera dei paesi dell'est europeo (ed in genere dei paesi in transizione). Questo effetto può in parte compensare la sottostima che deriva dall'utilizzo di dati nazionali.

² Per come sono costruiti, questi dati non colgono l'importanza relativa di aree in cui la popolazione non è aggregata all'interno dei centri urbani composti di una sola unità amministrativa, ma diffusa in più ripartizioni amministrative distinte come è il caso di Bruxelles, Milano e Napoli.

Dopo queste grandi aree, c'è l'Italia, con Roma. Grossomodo allo stesso livello in termini di PIL si situa anche Mosca. Queste due città hanno un prodotto interno lordo che può essere stimato a circa un terzo di quello di Londra o Parigi. Infine, San Pietroburgo ha già raggiunto lo stesso livello di Stoccolma in termini di PIL, e si appresta a divenire di nuovo la più grande area commerciale del Baltico³. Infine, se questa è la situazione attuale, occorre tenere conto in una visione prospettica, del fatto che la Russia sta crescendo a ritmi elevati, e che in prospettiva Mosca e San Pietroburgo acquisteranno sempre maggiore importanza, mentre aree al momento periferiche come quella del Volga o l'Ucraina potranno divenire importanti.

Connettere queste aree per creare una grande area di sviluppo paneuropea è uno dei problemi che l'Europa dovrà affrontare nel prossimo futuro.

2.2 *La situazione attuale dell'interscambio.*

Come si è detto, il volume del traffico interno all'area dell'ex Unione Sovietica è molto ridotto rispetto agli anni '90. Nonostante la ripresa dopo la crisi finanziaria russa, il flusso interno di trasporto è ancora oggi inferiore del 50% rispetto agli anni '80. In generale, gli esperti sostengono che non esiste al momento un problema di strozzature tranne che in aree particolari che sono poi l'area di Mosca e quella di San Pietroburgo.

Ciò che è cresciuto attraverso tutti gli anni '90 è il volume di trasporto UE-Russia. Da un lato sono aumentate le esportazioni dall'UE verso la Russia, dall'altro è cresciuto soprattutto il traffico in senso contrario, che si è concentrato in particolare nel settore dell'energia. I dati sull'import russo nella tabella 3 mostrano infatti una crescita costante su tutto il periodo con un aumento di circa il 50% nell'arco di 7 anni tra il 1993 ed il 2000. Di contro l'export

³ Altre misure più dirette dell'importanza di San Pietroburgo come centro commerciale, quali ad esempio il volume delle vendite, mostrano già che San Pietroburgo ha sopravanzato tutti gli altri mercati del Baltico per importanza.

russo ha avuto un forte sviluppo dopo il 1995 ed è più che raddoppiato tra il 1995 ed il 2000.

Tabella 3
Commercio UE Russia
(milioni di Euro)

	1993	1995	2000
Import UE dalla Russia	17412	22111	45461
% totale import UE	3,7	4,1	4,4
Export UE verso la Russia	12612	16080	19848
% totale export UE	2,7	2,8	2,1
Saldo	-4800	-6031	-25613

Fonte: Fifo OST

Infine, occorre rilevare la forte dinamica che hanno avuto gli investimenti diretti UE in Russia, ma anche quelli russi nell'UE. In sostanza questi dati mostrano come sia in atto, seppure ancora ai primi stadi, un processo di integrazione economica tra l'UE e la Russia.

Tabella 4
Investimenti diretti UE-Russia
(milioni di Euro)

Anno 2000	Valore	% totale UE
Russi nell'UE	883	0,5
dell'UE in Russia	1500	0,4

Fonte: Fifo OST

Per quel che riguarda i principali prodotti dell'interscambio, quasi il 50% dell'export russo è costituito da prodotti energetici, mentre metalli e materie prime costituiscono quasi un altro 30%. In

sostanza la Russia esporta verso l'UE principalmente materie prime energetiche e minerarie. Si tratta di prodotti che utilizzano prevalentemente reti di trasporto dedicate (oleodotti, gasdotti) o le ferrovie.

La Russia importa da noi essenzialmente prodotti dell'industria meccanica e chimica, e prodotti alimentari. Il transito di questi prodotti avviene prevalentemente su strada.

Tabella 5
Commercio UE Russia per prodotto
(Anno 2000; milioni di Euro)

Importazioni UE dalla Russia	Valore	% del totale import UE per prodotto		Importazioni Russe dall'UE	Valore	% del totale export UE per prodotto
Prodotti agricoli	1990	2,5		Prodotti agricoli	2688	4,4
Energia	22632	15,3		Energia	98	0,3
Macchine utensili	373	0,1		Macchine utensili	6141	2,1
Veicoli da trasporto	197	0,2		Veicoli da trasporto	1423	1,0
Prodotti chimici	2034	2,9		Prodotti chimici	2682	2,1
Tessili ed abbigliamento	291	0,4		Tessili ed abbigliamento	1166	3,0

Fonte: Fifo OST

2.3 I flussi attuali di trasporto.

Le principali strade e linee ferroviarie che collegano i due grandi centri urbani della Russia con l'UE sono stati inclusi sin dall'inizio nei TEN (*Trans European Network*). Il secondo corridoio TEN passa per la Polonia e la Bielorussia e collega Parigi e Berlino a Mosca. Il nono corridoio TEN parte dal Baltico, tocca l'Estonia e la Lituania, passa attraverso l'Ucraina ed arriva fino all'Adriatico.

Tabella 6
Distribuzione del transito cargo UE-Russia⁴

	Volume % total	Valore % Total
Belarussia	29	47
Ucraina	37	14
Lettonia	22	25

Fonte: Laurila (2002)⁵

Se guardiamo ai volumi e valori di traffico che transitano lungo questi corridoi, possiamo constatare che circa il 50% del valore del commercio Russia-UE passa attraverso la Bielorussia, cioè attraverso il secondo corridoio, diretto principalmente verso la Germania ed in parte attraverso il Baltico ed i porti della Lituania (9%) con destinazione finale Rotterdam, il nord della Germania e la Scandinavia.

Attraverso l'Ucraina, cioè il nono corridoio, passa il 40% dei volumi e quasi un terzo del valore dei prodotti in transito da e verso la Russia.

2.4 L'energia.

L'export russo di materie energetiche verso l'Europa avviene principalmente attraverso l'Ucraina per quel che riguarda il gas naturale. La Russia ha tentato anche di sviluppare una linea alternativa, il gasdotto Yamal, che passa attraverso la Bielorussia e la Polonia, ma finora l'opposizione della Polonia ha impedito di completare questo gasdotto.

⁴ Il traffico attraverso la Belarussia è ricavato addizionando quello sul II corridoio (Belarussia-Polonia, rispettivamente 24% in volume e 38% in valore) e quello lungo il IX corridoio (Belarussia-Lituania, rispettivamente 5% e 9%).

⁵ JUHANI LAURILA (2002), *Determinants of transit transports between the European Union and Russia*, BOFIT w.p. n.1.

Per quel che riguarda il petrolio, un ruolo particolare è al momento svolto dalla Lettonia quale terminale petrolifero della Russia.

La Russia ha però deciso una serie di potenziamenti delle aree portuali intorno a San Pietroburgo per sostituire i collegamenti pre-esistenti attraverso le ex-Repubbliche baltiche. Per renderci conto dell'importanza del transito generato, quasi il 10% del PIL delle tre Repubbliche ex sovietiche del Baltico dipende dal transito di prodotti energetici russi ed in particolare del petrolio.

Gli aspetti geopolitici legati a questo transito sono di enorme importanza per il futuro dell'Europa, e condizionano gli investimenti effettuati dalla Russia e dall'UE. Parte delle necessità di investimento in infrastrutture derivano infatti dalla particolare situazione politica dell'area. Ad esempio, lo sviluppo dei porti dell'area di San Pietroburgo serve a garantire la Russia rispetto a un transito nei Paesi baltici, dove queste strutture già esistono. Ma la Russia considera i Paesi baltici "non amici" e ciò genera necessità di sviluppo infrastrutturale che in una logica integrata non esisterebbero.

Insomma, l'utilizzo politico del transito di fonti energetiche che fa la Russia, ed il tentativo dell'UE di limitare l'influenza russa attraverso investimenti volti a diversificare le fonti di energia, stanno progressivamente modificando le caratteristiche della rete di trasporto e dei flussi lungo di essa in modi che non sempre sembrano rispondere ad una stretta logica economica, si pensi ad esempio al caso dell'oleodotto Odessa-Brodi.

2.5 Il fabbisogno di infrastrutture.

La Banca mondiale ritiene che vi sia un forte fabbisogno di investimenti praticamente in tutti i settori. Quelli che nell'immediato vengono giudicati più promettenti per uno sviluppo sono la telefonia e l'energia elettrica. Ciò in quanto questi settori possono attrarre con relativa facilità investimenti privati perché possono assicurare una diretta remunerazione dell'investimento attraverso l'imposizione di tariffe.

Per il solo settore energetico le stime dell'OCSE⁶ parlano di un fabbisogno complessivo di investimento in infrastrutture di circa 350 miliardi di dollari nei primi dieci anni del 2000, e di 770 miliardi di dollari fino al 2020. Siamo in sostanza di fronte ad investimenti elevati che solamente in parte possono essere finanziati dai programmi di aiuto internazionale, per cui si dovrà necessariamente ricorrere al mercato.

La visione di un fabbisogno enorme non va però esagerata. Il livello "adeguato" di infrastruttura va in ultima analisi proporzionato al livello di sviluppo economico del paese. È probabile che in molti casi ammodernamenti delle strutture attuali invece che un loro *upgrading* al livello della tecnologia occidentale possano essere sufficienti per soddisfare la domanda interna di infrastrutture.

3. Il Programma Tacis e l'intervento dell'UE nelle infrastrutture.

3.1 *Il programma Tacis nelle sue diverse fasi.*

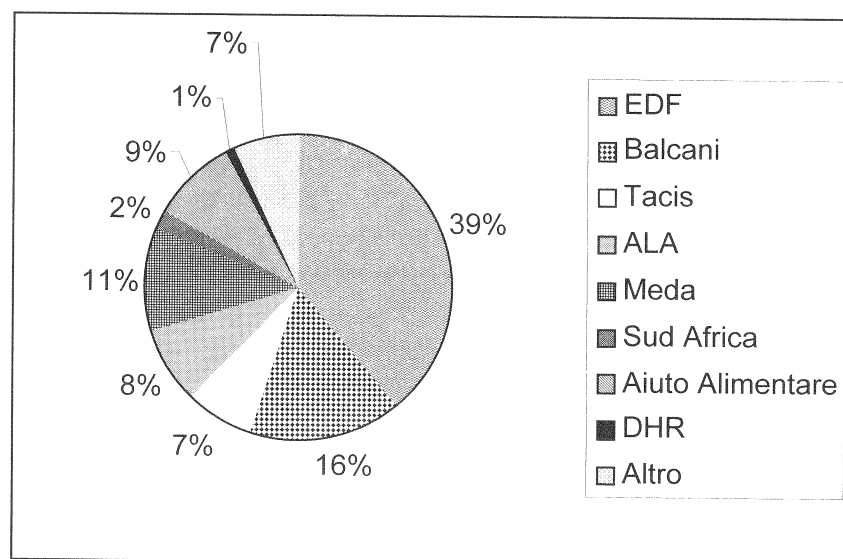
Il programma Tacis è il più importante programma di aiuto dell'UE per i paesi dell'ex-URSS. Esso rappresenta circa il 7% dell'aiuto complessivo dell'UE ai paesi terzi, per un budget annuo compreso tra i 400 ed i 500 milioni di EURO l'anno. TACIS si articola in una serie di programmi settoriali per interventi specifici o in particolari regioni. Quelli attivi nel settore delle infrastrutture sono:

- INOGATE (programma per il settore energetico)
- il programma nucleare
- il programma transfrontaliero (che opera sulla frontiera futura dell'UE)
- TRACECA (programma regionale di trasporto. Quest'ultimo però non riguarda tutta l'ex Unione Sovietica)

⁶ OSCE (2003), *Evolution des Transports, 1970-2001*, Parigi.

- Programmi nazionali (di carattere generale e sviluppati per i singoli paesi, contengono spesso finanziamenti per spese infrastrutturali. In particolare per la Russia c'è un importante programma di trasporti).

Grafico 2
I principali programmi di aiuto dell'UE per i paesi terzi



Peso percentuale sul totale degli aiuti. Dati 2001, fonte Commissione Europea

Il programma Tacis ha conosciuto diverse fasi che corrispondono a diverse regole quadro per il suo esercizio approvate dal Consiglio. Nei primi anni di questo programma ci si proponeva di fornire assistenza tecnica a paesi che erano comunque tra i più ricchi del mondo. La necessità di effettuare investimenti era perciò prevista solo in modo limitato in quanto si riteneva che l'ex URSS avesse dotazioni infrastrutturali sufficienti e comunque una propria capacità di investimento.

A questa prima fase fa seguito una seconda fase che tiene conto del forte impoverimento di questi Paesi e cerca quindi di sviluppare interventi che possano incidere su questa realtà, in particolare attraverso modifiche legislative e promozione delle riforme.

Riassumendo le diverse fasi con particolare riguardo al settore dei trasporti:

1. I fase (fino al 1995) lancio del programma. Una serie di progetti si propongono di fornire un supporto di assistenza tecnica per settori strategici tra cui i trasporti che hanno grande bisogno di know how per la trasformazione. La fase è caratterizzata da pochi investimenti e da un immediato successo di molti progetti.
2. II fase (1996-99) la realtà dei paesi dell'ex-URSS si è nel frattempo modificata sostanzialmente. L'enfasi si sposta su un intervento in supporto alla creazione di strutture legislative che tendano ad essere armonizzate con quelle dell'UE. Gli investimenti sono limitati a pochi interventi in genere di carattere regionale. In questo periodo si ha il lancio del Programma Transfrontaliero che assume da subito importanza con investimenti per l'ammodernamento delle strutture di frontiera.

Gli ultimi periodi si sviluppano tra riduzioni di budget ed interventi limitati. A partire dal 1996, il budget Tacis si riduce mentre l'Unione si concentra su altri paesi (anche in vista dell'allargamento). Gli interventi si fanno sempre più sporadici o si concentrano su problemi specifici come l'ammodernamento delle strutture dei punti di passaggio frontaliero mentre si riconoscono i primi errori (il porto di St. Pietroburgo). Si cerca attraverso una modifica delle relazioni che aumenti la voce dei singoli paesi ex-URSS nelle scelte di programma di mantenere alto l'interesse di questi paesi per il programma Tacis. Ci si rende sempre più conto del fatto che il programma Tacis mal si adatta agli interventi strutturali, sia perché il budget è troppo limitato, sia perché ha dei vincoli sulla durata dei bilanci e delle procedure che non sono in

linea con ciò che occorre per questo tipo di spesa. Il Tacis ha comunque realizzato importanti investimenti soprattutto nei trasporti e nell'energia.

È chiaro da questo semplice quadro sintetico che si è di fronte ad una pluralità di fonti di finanziamento e di strutture e regole amministrative, che si sono andate sviluppando nel tempo per rispondere a problemi specifici piuttosto che a logiche coordinate, e che quindi operano spesso sulla base di logiche ed obiettivi indipendenti gli uni dagli altri.

3.2 *Le forme di intervento.*

Il programma Tacis ha agito sulle infrastrutture attraverso varie forme di intervento tra cui si possono identificare:

- Il tradizionale “progetto Tacis”. La forma normale di intervento del programma Tacis è basata su di una struttura standard. Il finanziamento avviene attraverso un contributo a fondo perduto. Il normale ciclo di vita del bilancio Tacis, 5 anni, risponde però male alle esigenze di interventi in opere infrastrutturali, in cui i lavori possono durare periodi anche lunghi e il finanziamento deve avvenire in modo stabile e prevedibile. Il programma Tacis cerca di rispondere a queste esigenze facendo ricorso a finanziamenti in *tranches* da diverse annualità del budget. Questo però pone problemi amministrativi non indifferenti.
- La Bangkok Facility in cui si cerca di combinare l'apporto tecnico dei progetti Tacis con il finanziamento infrastrutturale effettuato dagli istituti finanziari internazionali in particolare la BERS. Occorre però rilevare che questa collaborazione non è sempre andata bene. Tra i vari problemi emersi vi è il fatto che gli istituti finanziari internazionali sono molto più veloci del Tacis nel determinare e finanziare i loro programmi.
- I fondi creati per coordinare l'attività di vari donatori internazionali. La Commissione Europea partecipa in alcuni di questi fondi globali, ed in particolare attraverso il programma Tacis partecipa alla più importante opera infrastrutturale

realizzata dalla Comunità internazionale⁷ nei paesi ex-URSS, la ricostruzione del sarcofago per Chernobyl, amministrato dalla BERS.

- I segretariati e varie forme di collaborazione regionale tra i diversi governi per l'elaborazione di programmi comuni. In questo modo la Comunità cerca di mantenere un ruolo anche se poi effettua solo alcuni progetti di tipo pilota con l'idea che gli istituti finanziari internazionali debbano poi intervenire. L'esempio tipico è il TRACECA.

Esaminando queste forme di intervento si rinforza in qualche modo l'impressione complessiva di interventi *ad hoc* attraverso cui si è cercato di rispondere al singolo problema piuttosto che identificare forme di intervento di carattere generale. Il risultato complessivo non è però soddisfacente, anche se presenta aspetti positivi. In sostanza si può dire che nella struttura attuale il programma Tacis può rispondere solo in modo limitato ai fabbisogni di investimento in infrastrutture che interessano i paesi dell'Est, ma anche l'UE.

3.3 *Come impostare un nuovo programma?*

Come si è detto, è stata avviata una riflessione sulla futura struttura del programma Tacis. Questa riflessione cerca di individuare gli aspetti positivi del programma da mantenere, ed identificare soluzioni per correggere i problemi emersi.

Dal punto di vista di chi scrive, un aspetto senz'altro positivo del programma è il potenziamento degli aspetti regionali anche attraverso la creazione di particolari strutture di dialogo con i paesi beneficiari. Questo aspetto, anche se non è esente da problematiche e difficoltà, dovrebbe essere ulteriormente sviluppato.

Importante è anche il riferimento agli istituti finanziari internazionali ed alla loro funzione specifica. Occorre insistere nell'individuare modi per effettuare un'azione concertata con essi. D'altro canto è anche necessario non limitarsi a lasciare agli istituti finanziari internazionali il ruolo privilegiato di investitori, ma biso-

⁷ Il costo complessivo sarà di circa 750 milioni di EURO di cui più della metà finanziata dalla UE.

gna sviluppare forme di intervento che possano evidenziare meglio sia il ruolo dell'UE sia la difesa di interessi comuni. L'estensione del mandato della BEI ad alcuni paesi dell'ex URSS potrà ulteriormente servire a facilitare l'intervento dell'UE nel campo delle infrastrutture.

Infine una riflessione è anche necessaria sulle possibilità di collaborazione governo-privati. Eichengreen⁸ nota che nell'epoca cosiddetta "delle Ferrovie" grandi investimenti infrastrutturali furono effettuati con il capitale privato. Nei paesi anglosassoni (Australia, Gran Bretagna) si hanno ancora molti esempi di infrastrutture finanziate con il ricorso ai privati. Si tratta però sempre di investimenti che presuppongono un ruolo attivo dello stato in supporto del privato (concessioni di terreno gratuite-concessioni di esercizio-esenzioni).

Il dibattito economico ha individuato diverse forme di intervento dello Stato in supporto ad investimenti privati in infrastrutture. Esse sono:

- Lo Stato può fare ricorso al finanziamento privato sul mercato.
- Può limitarsi a fare concessioni al privato che realizza l'opera.
- Può aiutare il privato nella raccolta dei fondi o fornire garanzie perché tale raccolta avvenga a tassi inferiori.

I nuovi paesi indipendenti non potrebbero però facilmente svolgere il ruolo di sostegno all'investimento privato in quanto dotati di scarsa credibilità (concessioni e sgravi fiscali sarebbero comunque considerati a rischio). Inoltre essi hanno in genere difficoltà di approvvigionamento sul mercato internazionale e sui mercati interni (che o non esistono o sono solo in parte funzionanti) essendo di solito già fortemente indebitati.

Tutti questi elementi dovrebbero portarci a una riflessione sul nuovo programma Tacis. A modo di vedere di chi scrive, si dovrebbe pensare di unificare gli aspetti relativi agli investimenti in un unico programma. Questo dovrebbe finanziare, eventualmente anche con contributi dei paesi beneficiari, un fondo (necessario per uscire dalla ristrettezza dei 5 anni di durata del budget) che possa

⁸ BARRY EICHENGREEN (2003), *Financing infrastructure in developing countries: lessons from the Railway Age*, Mimeo, World Bank.

compiere interventi a fondo perduto ad opere infrastrutturali. Questi interventi resterebbero però solo di dimensione media (dato il budget disponibile).

Per le grandi infrastrutture occorre ipotizzare un intervento che possa far da supporto al settore privato. Si potrebbe pensare a strutture di partenariato UE paesi ex-URSS che possano aiutare questi paesi a sviluppare una interrelazione con il settore privato anche sul tema degli investimenti in grandi infrastrutture. Garanzie date anche dall'UE sulla base di accordi internazionali, insieme ad un coinvolgimento di gruppi di paesi interessati nelle varie opere, possono dare quella certezza agli imprenditori privati che è necessaria di fronte ad investimenti che hanno orizzonti temporali molto lunghi. Occorre insomma spingere su scala regionale ad accordi che forniscano garanzie ad uno sviluppo privato delle infrastrutture sia dal lato della raccolta che da quello della gestione.

Ciò darebbe anche modo di sviluppare ulteriormente il mercato finanziario ancora nascente di questi paesi (si pensi al ruolo del debito pubblico nello sviluppo dei mercati finanziari italiani).

In conclusione, senza tentare di re-inventare programmi e forme di assistenza che in altri paesi e contesti sono già stati sviluppati, occorre fare una riflessione che consenta di adattare alla realtà specifica dell'area ed agli interessi dell'UE la forma di aiuto che nel futuro l'UE darà ai paesi dell'ex-URSS.

LUCIO BIANCO

(c.s.)

Ringraziamo il prof. de Luzemberger e passiamo al secondo intervento del prof. Astapenka, che ci parlerà delle opere infrastrutturali in Bielorussia.

